

## Les Cahiers de droit



# L'expérience canadienne et québécoise de révision constitutionnelle : leçons et perspectives

Claude Morin

Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042644ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042644ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Morin, C. (1985). L'expérience canadienne et québécoise de révision constitutionnelle : leçons et perspectives. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 29–55. <https://doi.org/10.7202/042644ar>

### Résumé de l'article

The author suggests various answers to two questions dealing with constitutional reform in Quebec and Canada. The first question is : What can be learned from the experience of Quebec and Canada in the field of constitutional reform ? The author makes two suggestions which underscore the following : the concern with constitutional matters has been greater in Quebec than anywhere else in Canada i.e., in part because the conception of federalism in Quebec differs from that of English-Canada, despite the use of the same words. In discussions about constitutional reform, priorities have been different for Quebec and for the rest of Canada. None of the serial discussions about constitutional reform has given Quebec the type of federalism that it wants ; Ottawa falls back upon federal official language and bilingualism policies as a placebo for an in-depth reform of federalism.

The second question is : what is the present perspective for Quebec ? Here, a distinction must be made between what should be done and what could be done. What should be done includes, among other things : recognition in the Constitution of the existence in Quebec of a distinct society ; new separation of federal and provincial powers : veto right for Quebec to constitutional amendments excepting in matters regarding federal institutions ; selection of members of the Senate by the provinces. As to what could be done, let it be said that most of these reforms would probably not be accepted by the other governments in Canada because they would probably modify Canadian federalism.

## L'expérience canadienne et québécoise de révision constitutionnelle : leçons et perspectives

---

Claude MORIN \*

*The author suggests various answers to two questions dealing with constitutional reform in Quebec and Canada. The first question is : What can be learned from the experience of Quebec and Canada in the field of constitutional reform ? The author makes two suggestions which underscore the following : the concern with constitutional matters has been greater in Quebec than anywhere else in Canada i.e., in part because the conception of federalism in Quebec differs from that of English-Canada, despite the use of the same words. In discussions about constitutional reform, priorities have been different for Quebec and for the rest of Canada. None of the serial discussions about constitutional reform has given Quebec the type of federalism that it wants ; Ottawa falls back upon federal official language and bilingualism policies as a placebo for an in-depth reform of federalism.*

*The second question is : what is the present perspective for Quebec ? Here, a distinction must be made between what should be done and what could be done. What should be done includes, among other things : recognition in the Constitution of the existence in Quebec of a distinct society ; new separation of federal and provincial powers ; veto right for Quebec to constitutional amendments excepting in matters regarding federal institutions ; selection of members of the Senate by the provinces. As to what could be done, let it be said that most of these reforms would probably not be accepted by the other governments in Canada because they would probably modify Canadian federalism.*

---

\* Professeur à l'École nationale d'administration publique.

Le présent colloque fournit l'occasion de dégager une perspective qu'il est nécessaire d'évoquer, surtout actuellement. Cette perspective, inspirée de faits tous facilement vérifiables, doit être fondée sur les leçons que nous serions coupables de ne pas retirer de l'expérience constitutionnelle des vingt dernières années au Canada. Elle doit également faire entrer en ligne de compte la situation où nous en sommes présentement. Nous n'avons pas le droit aujourd'hui d'échanger des opinions comme si nous partions à zéro ; nous ferions de la sorte fausse route et nous induirions nos compatriotes en erreur.

J'ai donc tenté, dans ce qui suit, de répondre à deux questions qui viennent normalement à l'esprit dès qu'on agite la question constitutionnelle au Québec et au Canada.

1. La première question est la suivante : *Quelles leçons tirer de l'expérience québécoise et canadienne de révision constitutionnelle ?*

Pour ma part, j'en déduis dix leçons ou, si l'on veut, dix enseignements.

1.1. Le premier, qui me semble être une évidence, est que : *la préoccupation constitutionnelle a été considérablement plus marquée et plus intense au Québec que partout ailleurs au Canada.*

Plusieurs raisons expliquent ce fait, dont l'histoire et la démographie. On sait que s'il y a un régime fédéral et non unitaire au Canada, c'est parce qu'en 1867 aucun autre régime n'aurait été acceptable à la communauté canadienne-française. Dans son immense majorité, cette communauté vivait et vit toujours au Québec qui, de ce fait, dut s'intéresser plus que n'importe quelle autre province aux mécanismes et aux institutions qui étaient censés la protéger.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que, dans l'esprit des francophones de 1867, la constitution contenait de fortes garanties d'autonomie politique et de sécurité linguistique. C'est aussi au Québec, et nulle part ailleurs, qu'on accorda quelque créance à la thèse selon laquelle la constitution de 1867 résultait d'un pacte entre deux nations (ou entre deux races, comme on le disait alors).

La conception québécoise du fédéralisme diffère en effet de celle du Canada anglais, ce qui explique bien des mésententes, quoique on utilise les mêmes mots. Il me semble, dès le départ, s'être produit un malentendu entre francophones et anglophones sur la nature et la raison d'être du fédéralisme. Ce malentendu, perceptible dans les discours de l'époque, et encore d'aujourd'hui, est sous-jacent à plusieurs des débats qui agitent la classe politique canadienne et québécoise dans les générations qui suivirent. Pour les francophones, en effet, le fédéralisme visait à sauvegarder l'autonomie des provinces, donc surtout celle du Québec, en fixant le gouvernement central à

l'intérieur de domaines de compétence clairement identifiés. Ce qui signifiait que, pour eux, les deux ordres de gouvernement étaient souverains, l'un par rapport à l'autre. Le Canada anglais n'a jamais raisonné de la sorte. Pour les anglophones, chez qui la préférence naturelle allait à un État plus ou moins unitaire, le nouveau régime fédéral de 1867 pouvait à la rigueur convenir car il n'empêcherait pas, malgré tout, l'émergence d'un gouvernement central fort, c'est-à-dire, en pratique, l'existence et l'affirmation du *National Government of Canada* et, comme conséquence ultérieure, la création d'un sentiment d'appartenance à une nouvelle nation.

Avec l'avènement du *Welfare State* et l'intervention gouvernementale grandissante dans nombre de domaines jusque-là réservés à l'initiative privée, locale ou religieuse (éducation, santé, bien-être, culture, environnement, subventions, etc.), les Québécois constatèrent l'existence de zones dites « grises », où la responsabilité fédérale ou provinciale n'était pas toujours clairement établie. Vu son pouvoir de dépenser et ses autres grands pouvoirs, Ottawa s'inséra dans des secteurs considérés, au Québec, comme relevant a priori de la compétence provinciale. Cette pénétration fédérale fut dénoncée ici plus vivement, et de loin, qu'ailleurs au Canada, car elle heurtait de front la conception du fédéralisme partagée par les Québécois francophones.

Au début des années '60, la prise de conscience des Québécois entraîna chez eux de nombreuses réformes internes, souvent coûteuses. On en conclut, non sans raison, que le partage des ressources fiscales au Canada devrait être revu. On conclut également à la nécessité, pour le Québec, d'étendre son action dans des domaines qu'Ottawa considérait lui appartenir, d'où la volonté bientôt manifeste de revoir le cadre constitutionnel lui-même en vue d'obtenir pour le Québec des pouvoirs nouveaux. C'est au même moment que, plus que jamais auparavant, les Québécois francophones furent d'avis que ce cadre devrait refléter clairement la dualité canadienne et le sentiment qu'ils avaient de former un peuple distinct.

À cause de la différence de situation, il va de soi que de tels soucis ne se retrouvaient ni dans les populations, ni dans les gouvernements des autres provinces, ni à Ottawa. En somme, la préoccupation constitutionnelle du Québec, si elle prend racine dans cette recherche de garanties et de sécurité qu'on remarque toujours chez les minorités, a été, dans les années plus récentes, alimentée par une démarche socio-politique qui ne s'est pas produite ailleurs au Canada.

1.2. Ce premier enseignement, à savoir que la préoccupation constitutionnelle a toujours été plus marquée au Québec, se complète d'un second enseignement qui en est le corollaire et qui n'exige pas de développement : *c'est au Québec qu'est née la poussée en faveur d'une révision en profondeur de*

*la constitution*. Je parle bien ici d'une véritable révision, c'est-à-dire de ce qu'on a appelé chez nous le fédéralisme renouvelé, et non pas d'une modernisation ou d'une retouche des vieux textes de 1867, ni d'arrangements ou ententes *ad hoc* aisément modifiables par la suite.

1.3. Troisième enseignement : *une fois la révision constitutionnelle amorcée, il devint vite clair que les priorités n'étaient absolument pas les mêmes pour le Québec et le reste du Canada, Ottawa compris.*

Pour le Québec, il importait prioritairement d'en arriver à une entente globale sur un nouveau partage de pouvoirs qui, en plus de modifier la dynamique traditionnelle du fédéralisme canadien, aurait davantage tenu compte de la situation particulière des francophones en Amérique du Nord, aurait favorisé un rôle accru pour le Québec comme point d'appui du Canada français et lui aurait confié ou reconnu les compétences et les garanties constitutionnelles pertinentes. Quant au rapatriement et à l'amendement de la constitution, il fallait, aux yeux du Québec, y arriver seulement après, et non avant cette entente sur le partage des pouvoirs et, par conséquent, sur la nature du Canada et le rôle du Québec.

Pour les autres provinces, il fallait plutôt s'attaquer au rapatriement et à l'amendement constitutionnel, le partage ultérieur des pouvoirs devant s'effectuer, le cas échéant, à la pièce, grâce à une formule d'amendement dorénavant définie. Ottawa était d'accord avec cette méthode, mais considérait en outre la possibilité d'introduire dans la constitution une Charte plus ou moins étendue des droits, particulièrement en matière de langues.

On a prétendu, à propos de l'attitude du Québec, qu'il avait eu tort d'accorder autant d'importance à la répartition des compétences entre Ottawa et les provinces. Au fond, selon certains, ce qui comptait c'était que la population canadienne, peu importe son lieu de résidence, dispose de services publics et de programmes gouvernementaux adéquats, sans égard aux gouvernements responsables de ces services et programmes, la population ne s'intéressant pas aux débats fédéraux-provinciaux. Conséquemment la préoccupation relative aux pouvoirs proprement dits et à ses détenteurs politiques était désormais dépassée ; il fallait résolument entrer de plain-pied dans le fédéralisme soi-disant fonctionnel et accepter pragmatiquement que les services et programmes proviennent de l'ordre de gouvernement le mieux placé pour les offrir. Très bien, mais comment se fait-il alors que les plus ardents défenseurs de cette nouvelle philosophie, selon laquelle le pouvoir politique et ses composantes sont plus ou moins négligeables, aient été en même temps ceux qui tenaient le plus à conserver au gouvernement central les prérogatives constitutionnelles et les leviers politiques qu'il avait acquis ou s'était vu confirmer au cours des années ? Ces mêmes gens luttaient mordicus pour maintenir à Ottawa, intactes, des compétences dont ils

s'empressaient de souligner l'insuffisance dès lors que le Québec s'y intéressait.

Ce sont les mêmes gens qui aimaient affirmer que les positions constitutionnelles québécoises avaient été et étaient, en réalité, uniquement celles des politiciens québécois, donc d'une sorte d'élite, et non celles de l'ensemble des Québécois ordinaires qui, beaucoup plus sensés, ne nourrissaient pas de telles ambitions. Là encore, je veux bien, mais j'aimerais qu'on m'explique en vertu de quoi les politiciens fédéraux provenant du Québec et les politiciens en général pouvaient, eux, mieux représenter les véritables et authentiques aspirations québécoises.

S'agissant du pouvoir politique, il est toujours facile de réussir des effets de foule en affirmant que ceux qui en veulent davantage — dans le cas qui nous occupe, les politiciens et fonctionnaires du Québec — cherchent beaucoup plus le maintien et l'affirmation de leur statut social ou de leur propre puissance que le bien-être des administrés. Si, par hypothèse, ce comportement était exact, comment faudrait-il alors qualifier les politiciens et fonctionnaires fédéraux qui, pour rien au monde, n'auraient consenti à transférer certains des pouvoirs d'Ottawa vers le Québec ?

1.4. Les contradictions entre les priorités du Québec et celles du reste du Canada découlent du fait — notre quatrième enseignement — que *le renouvellement du fédéralisme ne signifiait pas, pour les autres provinces et pour Ottawa, ce qu'il signifiait pour le Québec; par conséquent, la révision constitutionnelle n'avait pas du tout, pour les parties en cause, la même importance.*

De la même façon que les francophones et les anglophones de 1867 comprirent différemment la nature et le sens du régime fédéral qu'on institua alors, le Québec et le reste du Canada, lorsqu'ils parlaient de renouvellement du fédéralisme ou de révision constitutionnelle, ne référaient pas du tout à la même chose. Ils utilisaient souvent les mêmes mots, mais les réalités que ces mots recouvraient n'étaient pas les mêmes. Le Québec, je l'ai dit, cherchait à obtenir une réorientation majeure du fédéralisme canadien, l'insertion, dans ce fédéralisme, d'une nouvelle dynamique politique, la reconnaissance concrète de la dualité canadienne et du rôle particulier du Québec. Pour le Québec, le fédéralisme renouvelé ainsi conçu devait vraiment être un fédéralisme nouveau. Par contre, pour ses partenaires, le fédéralisme renouvelé signifiait tout au plus un fédéralisme retouché, modernisé, mais ne modifiant en rien d'essentiel les équilibres canadiens fondamentaux et traditionnels quant au partage des pouvoirs. Pour eux, le renouvellement du fédéralisme n'était pas non plus tellement urgent, mais s'il fallait vraiment s'y attaquer, alors mieux valait porter une attention prioritaire au rapatriement de la constitution et à la recherche d'une formule

d'amendement. À la rigueur, on pouvait aussi profiter de l'exercice pour se pencher sur une clarification souhaitable de tel ou tel passage de la constitution.

1.5. La conception québécoise du renouvellement du fédéralisme et de la révision constitutionnelle ne réussit jamais à s'arrimer à la façon dont les autres gouvernements interprétaient les caractéristiques normales d'un régime fédéral et elle ne colla jamais à leur vision de la société canadienne. Avec, bien sûr, des nuances d'un gouvernement à l'autre, *le Canada anglais et Ottawa s'en tinrent, en pratique, à des attitudes et à des positions qui ne laissaient aucune place, ni alors, ni pour l'avenir, à la reconnaissance d'un rôle accru pour le Québec, encore moins à l'émergence d'un statut constitutionnel différent*. C'est là le cinquième enseignement de l'expérience des vingt dernières années, peu importe le gouvernement au pouvoir à Québec.

Qui plus est, ces attitudes et ces positions s'appliquèrent non seulement à la démarche officielle des gouvernements québécois vers une nouvelle constitution, mais à toute proposition, d'où qu'elle émane, dont la mise en œuvre aurait influencé, en les accroissant, la place relative ou le pouvoir politique du Québec dans l'ensemble canadien. C'est de cette façon que furent, dès les années 1960, traités certains passages essentiels du rapport préliminaire de la Commission Laurendeau-Dunton. Nonobstant les congratulations d'usage, le même accueil fut réservé au rapport Pépin-Robarts, au Livre beige du Parti libéral du Québec, et à d'autres textes ou suggestions du genre.

Au fond, pendant toutes ces années, on s'efforça essentiellement de contenir le Québec à l'intérieur de la marge de manœuvre fort réduite que permettaient la conception du fédéralisme du Canada anglais et le rôle prédominant que le gouvernement central tenait à conserver et à confirmer dans à peu près tous les domaines. Par la force des choses, cela conduisit à une vaste entreprise de banalisation du Québec dont il me paraît ici essentiel de dire au moins quelques mots, tant cette entreprise est révélatrice d'un souci profond de ne consentir à aucune réorientation majeure du fédéralisme canadien en faveur du Québec.

Ainsi, la politique fédérale de bilinguisme et les positions constitutionnelles qui en découlent, fort louables lorsqu'il s'agit d'essayer de corriger les injustices dont sont victimes depuis toujours les francophones hors Québec, furent souvent utilisées pour démontrer que le Québec n'était en réalité qu'une des provinces du Canada où vivaient des francophones et pour enlever au Québec ce rôle de point d'appui du Canada français qu'il considérait normal, dans les années 60, d'assumer. Elles furent également utilisées pour asseoir le maintien des privilèges de la minorité anglophone du Québec, comme s'il allait de soi que la situation de cette minorité était

comparable à celle des minorités francophones des autres provinces. Elles servirent aussi pour recouvrir, en la masquant le plus possible, l'action extérieure du Québec. C'est ainsi qu'à des rencontres internationales de gouvernements francophones auxquelles le Québec s'intéressait, on put noter, outre bien sûr la présence de représentants fédéraux, la participation de délégations d'autres provinces, comme l'Ontario, le tout dans le but moins de favoriser les minorités francophones de ces provinces — ce à quoi le Québec ne visait nullement à s'opposer — que de prouver aux autres pays que le Canada comptait plusieurs provinces francophones, le Québec n'étant qu'une d'entre elles.

Autre exemple, dans un domaine différent. En 1964, le Québec, par ses pressions, réussit le premier et dernier déblocage fédéral-provincial majeur des vingt dernières années. Celui-ci touchait non pas la constitution mais des questions néanmoins importantes comme les pensions, le partage fiscal, les programmes conjoints et des sujets comme les prêts aux étudiants, les allocations scolaires et les municipalités. Ottawa prit alors grand soin, dans ses déclarations et sa législation subséquente, de présenter la plupart des arrangements qui n'intéressaient en fait que le Québec comme s'appliquant en principe à toutes les provinces désireuses de s'en prévaloir. Il s'agissait de ne pas singulariser le Québec. Aucune autre province n'emboîta le pas au Québec, mais cette technique permit à Ottawa et à l'idéologie officielle de prétendre constamment que le Québec n'était pas différent des autres provinces.

À cet égard, une bonne façon de banaliser le Québec fut et demeure encore d'établir une sorte de correspondance, de similitude et même d'identité entre les diverses positions constitutionnelles du Québec au cours des années et celles parfois formulées par d'autres provinces, comme si les unes et les autres découlaient tout simplement de l'esprit régionaliste qu'on trouve ici et là au Canada et comme si elles avaient la même portée et la même signification culturelle et sociologique. Autrement dit, le Québec tient peut-être à son autonomie, mais les autres provinces également ; le Québec veut des pouvoirs nouveaux, mais les autres provinces aussi. On négligeait systématiquement d'indiquer que toutes les provinces n'avaient pas ce souci, loin de là, et que les demandes parfois bruyantes formulées par certaines provinces étaient d'ordre sectoriel et souvent fort limitées comparativement au fédéralisme renouvelé que recherchait alors le Québec.

On a aussi pu remarquer au cours des dernières années la mise en œuvre d'une politique fédérale visant à créer des structures régionales et des bureaux locaux de toute nature. L'objectif était alors et est encore non pas de rendre plus efficace l'administration publique fédérale ou provinciale, mais, si possible, de remplacer graduellement par des instances fédérales les



organismes provinciaux déjà existants. On imagine le coût d'une telle politique et les chevauchements administratifs qui en résultent. Au fond, Ottawa ne détesterait pas que les gouvernements, ministères et organismes provinciaux deviennent à la longue, dans la mesure où ils subsisteraient, des organes régionaux ou locaux et des courroies de transmission du pouvoir central.

Ce mouvement vers une duplication grandissante des services publics, cette volonté, dont j'ai parlé plus haut, de ne singulariser en rien le Québec, ni de reconnaître soit dans la constitution, soit ailleurs, l'existence, au Québec, d'une société distincte, cette hésitation à assumer dans les structures et les textes fondamentaux les conséquences d'une réalité qui s'appelle la dualité canadienne, tout cela s'est clairement manifesté dans les années récentes au moment même où l'on procédait, en conférences fédérales-provinciales, à des discussions constitutionnelles dont le but était, soi-disant, de renouveler le fédéralisme. En fait, il n'y a jamais eu à Ottawa — ni d'ailleurs dans les autres provinces — quelque désir que ce soit d'adapter le fédéralisme canadien comme tel et sa dynamique intrinsèque à la nouvelle réalité québécoise.

En disant cela, je ne condamne personne ; je me contente de reconnaître que jamais la majorité canadienne-anglaise ni l'*establishment* fédéral n'ont songé un instant à concrétiser le type de fédéralisme renouvelé recherché par le Québec. Celui-ci ne correspondait pas, ne correspond pas et ne correspondra jamais à leur vision du Canada et, à mon avis, cela est normal. Si j'étais à leur place, j'adopterais la même attitude. L'erreur de beaucoup de Québécois fut de croire qu'un jour ou l'autre le régime pourrait être substantiellement transformé dans un sens conforme aux souhaits du Québec. L'expérience n'ayant pas encore été vécue, cette erreur était alors excusable ; elle ne l'est plus désormais, maintenant que nous disposons, à partir des faits eux-mêmes, d'enseignements très concrets sur les limites de ce qui est acceptable et supportable à l'intérieur du fédéralisme, tant aux yeux d'Ottawa que du point de vue du Canada anglais.

1.6. C'est pourquoi — sixième enseignement — *aucune des rondes de négociations constitutionnelles, ni celle de 1968-71, ni celle de 1980-81, ni aucune autre, n'a donné au Québec le genre de fédéralisme renouvelé qu'il recherchait, ni même une partie de celui-ci.* Il n'y a pas eu de nouveau partage fédéral-provincial des pouvoirs, il n'y a pas moins de « zones grises » que ce n'était le cas précédemment (il y en a même davantage), il n'y a pas moins de chevauchements de services (en fait il y en a plus), la dualité canadienne n'est pas plus désormais admise dans la constitution qu'elle ne l'était avant la Révolution tranquille, la reconnaissance du fait qu'il existe au Québec une société distincte et les conséquences concrètes d'un tel fait demeurent un

phénomène tout aussi inacceptable aujourd'hui au reste du Canada et à Ottawa que ce n'était le cas il y a vingt ou trente ans. D'ailleurs l'expérience des francophones du Manitoba montre combien rien n'a changé dans certaines mentalités.

Est-ce à dire que les propositions québécoises avancées au cours des années ont été rejetées parce qu'elles étaient trop globales et qu'elles auraient entraîné des changements trop considérables ? En somme le Québec exigeait-il un trop grand effort du Canada anglais et d'Ottawa, des sacrifices trop douloureux ? Si l'on répond oui à cette question, on prouve du fait même ce que j'avance ici, à savoir que le genre de fédéralisme renouvelé désiré par le Québec était viscéralement inacceptable à ses partenaires.

On dira peut-être que le Québec aurait été plus habile et mieux avisé d'agir autrement, c'est-à-dire de procéder à la pièce, d'acquiescer tranquillement de nouveaux pouvoirs constitutionnels un à un, au fond d'être plus pragmatique, de façon à ne pas effaroucher ses partenaires. En réalité, toutes les méthodes ont été essayées, toutes celles en tout cas que permettait le régime actuel, sans résultat. Quoi qu'il en soit, il est plutôt naïf d'imaginer qu'Ottawa et les autres provinces n'auraient pas compris, et rapidement, le sens d'une telle stratégie québécoise, d'autant plus que leur assentiment aurait été requis lors de transferts éventuels de compétence.

On peut aussi penser que, plutôt que de rechercher des modifications constitutionnelles mettant nécessairement en cause un certain nombre de principes, le Québec aurait pu réclamer et obtenir divers arrangements administratifs aptes à répondre à ses besoins. La vérité est que de tels arrangements sont essentiellement révocables (qu'on se rappelle, par exemple, le cas récent des pêcheries). Même si on les accumulait, ces arrangements, à cause de leur nature, ne finiraient pas par provoquer magiquement une transformation du statut du Québec. D'ailleurs, le gouvernement fédéral est si bien persuadé de la différence de portée qu'il y a entre des modifications constitutionnelles et des lois ou ententes courantes, qu'il a lui-même tenu, notamment, à enchâsser une série de droits fondamentaux dans la constitution. Ce qui est bon pour Ottawa ne devrait-il pas l'être pour le Québec ? Dans tout cela il ne faut pas non plus oublier qu'il est beaucoup plus facile de parler d'arrangements administratifs que de les réaliser car, sauf rares exceptions, des arrangements ne sont possibles avec le Québec que s'ils peuvent en même temps s'appliquer aux autres provinces puisqu'il faut, partout selon Ottawa, éviter de singulariser le Québec. Cela oblige presque le Québec à ne présenter des réclamations que sur des sujets qui font partie d'une espèce de commun dénominateur à travers les provinces et non pas sur les questions qui lui sont propres.

Il est également toujours commode de prétendre que le Québec aurait mieux réussi dans des négociations s'il n'avait pas été dirigé par un gouvernement souverainiste. Nonobstant le fait que ce gouvernement souverainiste a, par deux fois déjà, librement été choisi par les Québécois, et donc qu'il est légitime, il n'en reste pas moins que la plupart des demandes québécoises quant à un nouveau partage constitutionnel des pouvoirs, à l'intérieur du régime fédéral, ont été formulées, entre 1960 et 1976, par des gouvernements québécois qui n'étaient pas, loin de là, souverainistes et qu'aucune de ces demandes n'a reçu d'Ottawa ou de l'ensemble des autres provinces un accueil positif sérieux ou sympathique, même pas lorsqu'elles émanaient d'une administration provinciale aussi soumise que celle de M. Bourassa.

Outre ce que je viens de dire, il y a, dans l'attitude fédérale, quelque chose de relativement nouveau, partiellement dû selon certains à la présence, à Québec, d'un gouvernement d'allégeance souverainiste, mais plutôt provoqué, selon moi, par la logique même du présent régime et qui se vérifierait peu importe qui détiendrait le pouvoir à Québec. Nous sommes actuellement en face d'une poussée centralisatrice probablement sans précédent. Non seulement les multiples efforts de révision constitutionnelle n'ont-ils rien donné au Québec qui en fut la cause initiale, mais encore faut-il être témoin d'un acharnement sans précédent contre tout ce qui peut être l'ombre d'une prérogative québécoise. Nous ne sommes pas dans l'absurdité, mais dans la réalité bien quotidienne d'un régime dont on exploite à la limite les aptitudes dominatrices et arrogantes. La centralisation est le stade suprême du fédéralisme.

Je fais allusion ici à l'intervention fédérale dans les municipalités, à la guérilla constante pour masquer et nier le Québec sur le plan international, à la campagne en faveur de ce qu'on appelle pudiquement la « visibilité » d'Ottawa, au Bill C-3 originalement conçu pour réduire les compétences des provinces en matière de santé, aux loteries qu'Ottawa voudrait s'approprier et aussi, bien sûr, à ce qui me paraît la tentative la plus scandaleuse de s'en prendre à un pouvoir québécois encore récent, mais important et, surtout, que craint l'*establishment* anglo-canadien des affaires : le Bill S-31 contre la Caisse de dépôt du Québec. Je pense aussi aux effets linguistiques de la Charte des droits qui recevait d'autant plus la faveur de l'Ontario, par exemple, qu'elle visait clairement à limiter les pouvoirs du Québec en matière de protection du français, sans pourtant obliger cette même Ontario à être plus généreuse envers les francophones.

C'est donc là où nous en sommes aujourd'hui : le Québec n'a rien obtenu sur le plan constitutionnel. On a cependant réussi à manœuvrer pour lui imposer une constitution qui nie ce pour quoi il s'est battu. On lui a fait,

au moment du référendum, par des voix fédérales ou des voix provinciales interposées, d'habiles promesses verbales, on lui a dit qu'un OUI signifierait un NON et qu'un NON signifierait un OUI au fédéralisme renouvelé, en somme on l'a incité, en prétextant une nouvelle et sincère volonté de réforme et un désir d'acceptation du Québec, à faire confiance à l'ouverture et à la réceptivité d'establishments et de politiciens dont il n'avait pourtant rien obtenu de définitif et d'acquis dans les très longues périodes où il était docile et résigné, comme au XIX<sup>e</sup> siècle ou comme dans les années qui précéderent 1960.

1.7. Le fédéralisme n'a pas été renouvelé comme le Québec l'aurait désiré, et pourtant la constitution canadienne, même si sa dynamique fondamentale demeure la même quant au partage des compétences, a été changée. Alors quoi ? Il s'est passé qu'*une révision constitutionnelle a pourtant eu lieu, mais c'est celle et uniquement celle que pouvaient tolérer Ottawa et le Canada anglais*. C'est là notre septième enseignement.

À peu près tout le monde au Canada, en excluant le Québec, est aujourd'hui persuadé que le problème constitutionnel canadien, dans la mesure où il y en avait un, est désormais résolu puisque la constitution est rapatriée, avec une formule d'amendement, et qu'en plus elle comprend une Charte des droits qui protège les anglophones du Québec en réduisant la portée de la Loi 101 et qui reconnaît, en principe, des droits aux minorités francophones des autres provinces là, bien sûr, où le nombre le justifie. En outre, la juridiction sur les richesses naturelles a été précisée dans le sens voulu par les provinces de l'Ouest. Que demander de plus ? Dorénavant si des changements sectoriels doivent être apportés au partage des pouvoirs, on n'a qu'à s'en remettre à la formule d'amendement prévue et à prendre le temps qu'il faut.

De fait, si l'on parle aujourd'hui même, à ce Colloque, de la phase II de la révision constitutionnelle, c'est, logiquement, que la phase I est terminée. Pour le Canada anglais et pour Ottawa il ne reste maintenant plus, outre le problème des autochtones, qu'à résoudre des questions d'ordre structurel : le Sénat, la Cour suprême et les mécanismes fédéraux-provinciaux.

1.8. L'impression généralement répandue à l'extérieur du Québec selon laquelle la question constitutionnelle est dorénavant, pour l'essentiel, résolue, dépend en bonne partie de la mise en œuvre, par Ottawa, d'une politique de langues officielles et de bilinguisme. Cette politique, qui est loin, en soi, d'être mauvaise, aurait pu être proposée comme complémentaire à un nouveau partage des pouvoirs conduisant à une réforme poussée du régime fédéral, la première n'excluant pas l'autre. Non seulement ce n'est pas ainsi qu'on procéda, mais *Ottawa a en pratique fait de la politique fédérale de langues officielles et de bilinguisme un substitut à tout autre type de réforme*

*plus profonde du fédéralisme et de ses règles du jeu. C'est le huitième enseignement à tirer de l'expérience des vingt dernières années.*

Ainsi, on créa artificiellement une opposition de nature entre, d'une part, un accroissement de l'usage du français dans le reste du Canada et l'amélioration projetée du sort des minorités francophones et, d'autre part, les changements constitutionnels qui auraient convenu au Québec. On opposa les Canadiens français des autres provinces aux Québécois francophones, prétextant que la solution des problèmes et injustices soufferts par les premiers satisfèrait en même temps les aspirations des seconds. Pour faire accepter ou tolérer, par le Canada anglais, la politique fédérale sur les langues, bien des représentants d'Ottawa la présentèrent comme la solution toute trouvée à la fameuse interrogation : *What does Québec want?* et, par conséquent, comme le remède ultime au malaise québécois. Simultanément, lorsque le Québec refusait de considérer que cette politique équivalait au fédéralisme renouvelé, on n'hésitait pas à l'accuser de négliger le sort des francophones hors Québec, alors que c'était en réalité lui qui, dès le début des années 1960, s'y était le premier concrètement intéressé.

Il me reste deux conclusions d'un ordre un peu différent de celles qui précèdent, à tirer des événements fédéraux-provinciaux des dernières années. Toutes deux concernent la force relative des Québécois.

1.9. Ainsi, on pourrait croire que le Québec a été constitutionnellement affaibli, vu l'évolution politique récente et la manière dont il a été traité en novembre 1981. En réalité, le Québec n'est ni plus fort, ni plus faible qu'auparavant. *Le sentiment de recul que d'aucuns d'entre nous ressentent vient moins d'une diminution forcée des compétences du Québec que du fait que les efforts et les espoirs des dernières années n'ont vraiment abouti à rien et, surtout, que bien des illusions commodes sont maintenant disparues à jamais, illusions qui permettaient justement au Québec de croire à la possibilité d'un fédéralisme renouvelé au Canada.*

Autrement dit, nous avons pu mesurer le poids réel du Québec dans la fédération et ce poids réel n'est pas celui que nous nous étions plu à imaginer.

Ainsi nous aimions croire que le fédéralisme canadien résultait d'un pacte entre deux nations ; nous savons aujourd'hui, à travers les décisions de la Cour suprême, qu'il n'en est rien.

Nous pensions qu'à l'intérieur d'un régime fédéral nul ne pouvait affecter nos compétences constitutionnelles sans notre accord ; nous savons maintenant qu'il n'en est rien.

Nous avions l'impression de détenir depuis toujours un droit de veto contre tout changement constitutionnel ne nous convenant pas ; nous savons

aujourd'hui qu'il n'en est rien et que le Québec n'a jamais eu un tel droit de veto.

Nous pensions que l'attitude des Canadiens anglais envers les francophones finirait par évoluer avantageusement; ce qui vient de se passer au Manitoba nous montre qu'il n'en est pratiquement rien.

Nous pensions que la volonté centralisatrice d'Ottawa dans les domaines déterminants finirait par laisser la place à une véritable volonté de concertation et non plus de confrontation; l'expérience nous a fait voir qu'il n'en était rien.

Nous pensions que la constitution du Canada nous offrait des garanties sérieuses contre des interventions fédérales jugées inacceptables par le Québec; là non plus il n'en est rien.

Nous pensions qu'on en arriverait bien un jour à faire reconnaître, avec toutes ses conséquences pratiques, la dualité canadienne et la présence, au Québec, d'une société distincte; il n'en est rien.

Plusieurs ont cru que seraient appliquées des recommandations comme celles de la Commission Pépin-Robarts; il n'en est rien.

Nombreuses furent les personnes sincères qui accordèrent foi aux promesses faites par tout l'*establishment* politique fédéral et anglo-canadien au moment du référendum. La suite de ces promesses, M. Gordon Robertson, qui fut déjà le plus haut fonctionnaire fédéral, l'a dégagée dans un article publié en septembre-octobre 1983, dans la revue *Options politiques*: «The Constitution Act, 1982, is clearly not the "renewal" most Québécois thought they were voting for». Dans le même article, M. Robertson disait aussi ceci: «If there is one thing that the constitutional discussions over the years have shown, it is that there is a profound aversion in Canada to providing a special position or a special status in terms of powers to any province».

En somme, nous avons longtemps cru — je suis un de ceux-là — à la possibilité d'un fédéralisme renouvelé. Aujourd'hui, cette option politique a perdu toutes ses bases car ces bases étaient fabriquées d'illusions toutes détruites. A-t-on pensé que si le fédéralisme avait vraiment été renouvelable, cela se serait certainement produit quelque part à l'intérieur des derniers vingt ans, et particulièrement après le référendum de 1980. C'était, n'est-ce pas, si l'on se souvient des promesses, le moment ou jamais.

1.10. *Néanmoins les progrès faits par les Québécois au cours des vingt dernières années* — meilleur niveau d'éducation, meilleur statut économique pour les francophones, présence accrue dans le monde administratif et financier, etc. — *viennent de décisions, de gestes et de mesures conçus au Québec ou provoqués par nous, mais le régime politique actuel en limite la*

*portée.* Les réformes accomplies, la mise sur pied de nombreuses sociétés d'État, les lois linguistiques, tout cela a modifié le paysage québécois et, par conséquent, la place et la force de nos concitoyens. C'est aussi à cause du Québec que se sont accrues les préoccupations concernant les francophones des autres provinces. Dans un sens, l'évolution québécoise a bousculé le Canada traditionnel qui a cru pouvoir y faire face en acceptant passivement et avec toutes les limitations qu'on sait, une concession, pour lui, ultime : l'accroissement du bilinguisme au Canada. Ces progrès québécois, la pénétration des nôtres dans des secteurs jusqu'alors pratiquement interdits, soit à cause de nos propres hésitations, soit à cause des barrières de langue ou de techniques, tout cela nous l'avons en partie ou en totalité réalisé à même nos propres moyens. Nous revenons de loin et ce qui doit étonner aujourd'hui ce n'est pas que nous ayons encore tant à faire, mais que nous nous soyons autant transformés nous-mêmes en si peu d'années.

Toutefois cette affirmation de nous-mêmes n'est tolérable que jusqu'à un certain point. Lorsque nous allons ou risquons d'aller au delà des limites que le régime politique ambiant juge acceptables, alors le gouvernement central intervient pour bloquer l'émergence possible d'un nouveau rapport de forces qui avantagerait les Québécois. C'était typiquement le but du Bill S-31 destiné à contenir notre Caisse de dépôt, la plus puissante et la plus prometteuse institution financière du Québec, à l'intérieur des frontières étroites où le capitalisme anglo-canadien considère normal de nous maintenir. C'était aussi l'objectif principal des articles de la Charte des droits portant sur la langue ; il fallait absolument empêcher la société francophone québécoise de se comporter autrement que comme une vaste minorité ethnique.

Ce que ces deux mesures — l'une législative, l'autre constitutionnelle — ont de particulier et de troublant, c'est qu'elles furent défendues et pilotées par des francophones, députés fédéraux à Ottawa. J'ai parfois pensé qu'il s'agissait là, de leur part, d'une aberration, mais je crois plutôt que leur comportement découle des normes mêmes du fédéralisme actuel pour qui le Québec nouveau, commencé en 1960 et continué par la suite, est une construction contre nature et qu'il faut combattre sous peine d'assister à une mutation d'une telle ampleur du présent régime que la majorité canadienne-anglaise ne s'y reconnaîtrait pas et que les dirigeants fédéraux y perdraient les leviers de leur puissance. Ce comportement existerait même si un autre parti était au pouvoir à Ottawa. Seul, peut-être, le style changerait.

Je comprends, je l'ai dit plus haut, les Canadiens anglais de raisonner et de réagir comme ils le font. C'est d'ailleurs pourquoi, il y a plusieurs années, j'en suis arrivé à la conclusion qu'ils n'accepteront jamais, pour le Canada

fédéral, les changements fondamentaux auxquels auraient aspiré les Québécois francophones. J'accepte beaucoup moins bien, cependant, que les plus virulents adversaires de la poussée québécoise soient, le plus souvent, les représentants du Québec à Ottawa. Ce qui m'a fait conclure aussi qu'une des plus navrantes retombées du régime fédéral actuel est la division qu'il impose, par son fonctionnement même, à la seule communauté francophone d'Amérique du Nord. Car non seulement, dans ce régime, les Québécois se divisent et se subdivisent entre eux, mais il arrive qu'on joue les Québécois francophones contre les francophones hors Québec. Tout cela convient bien sûr à une majorité qui adore voir sa minorité compter elle-même dans ses propres buts.

Jusqu'ici j'ai tenté de dresser une sorte de fresque de l'évolution du dossier constitutionnel, en ce qui a trait au Québec. Cette démarche comporte certes des limitations inévitables. Il est impossible, en si peu de pages, d'intégrer toutes et chacune des nuances dont, bien sûr, l'analyse s'imposerait. Je ne crois toutefois pas que ces nuances ou encore les divers événements d'ordre secondaire qu'on pourrait rappeler modifient significativement les enseignements concrets à tirer de l'expérience canadienne et québécoise de révision constitutionnelle.

Car, de deux choses l'une. Ou bien la réalité politique objective soutient, comme je le pense, les conclusions que j'ai dégagées, et alors ces conclusions sont, pour l'essentiel, exactes ; ou bien la réalité politique sous-jacente est autre que celle que j'ai retenue de mon expérience et des faits dont j'ai eu connaissance, et alors mes conclusions sont plus ou moins erronées. Il est certain, en tout cas, que l'on ne peut porter un jugement sur la révision constitutionnelle qu'à partir de faits qui doivent tous être vérifiables et non en s'appuyant, pour déclarer qu'elle a été un succès ou un échec, sur une idéologie préexistante non corroborée par la réalité politique, sur des souhaits, encore moins sur des sophismes ou des pirouettes verbales.

Je dois dire, presque candidement, qu'en rédigeant ce texte il ne m'est rien venu à l'esprit qui m'oriente vers d'autres conclusions que celles que j'ai dressées. Dans le cas contraire, il est probable que, n'ayant aucun avantage électoral à tirer d'une intervention publique et pour des raisons qui tiennent en bonne partie à la loyauté due à des coéquipiers, je me serais tout bonnement abstenu de formuler une opinion.

Je n'ignore évidemment pas — l'Histoire est jalonnée d'enseignements pratiques qui n'ont jamais servi — que l'expérience des uns n'a pas forcément d'influence sur la perception de la réalité que les autres préfèrent malgré tout conserver. C'est pourquoi j'ai tenu à présenter mes conclusions par écrit, clairement et d'une façon directe, quasi scolaire même, justement pour inviter ceux qui en arrivent à des constatations différentes des miennes



à avancer, à leur tour, les faits sur lesquels ils estiment pouvoir se fonder et à les opposer à ceux qui ont inspiré ma réflexion.

2. Le moment est maintenant venu d'aborder la deuxième question que je me suis posée en préparant ce texte : *Quelle perspective s'ouvre désormais devant nous ?*

Pour y répondre, il me paraît utile de distinguer entre, d'une part, ce qui devrait être fait et, d'autre part, ce qui pourra effectivement l'être.

### 2.1 Ce qui devrait être fait

Je m'en tiens ici, dans une énumération assez rapide, aux exigences élémentaires et essentielles du Québec à l'intérieur du cadre fédéral et non pas au remplacement du régime, par exemple par la souveraineté.

2.1.1. Il me paraîtrait normal, ne serait-ce que pour coller vraiment à la réalité, que la constitution reconnaisse l'existence, au Québec, d'une *société distincte*. Dans le même ordre d'idée, et en conséquence, il faudrait que soit nommément admis le principe de la *dualité canadienne*.

2.1.2. À cause de la situation particulière du Québec en Amérique du Nord, *devraient être enlevés de la Charte des droits tous les passages qui limitent le pouvoir du Québec de légiférer comme il lui convient en matière de protection et de promotion de la langue française*.

2.1.3. Toujours en vertu de cette situation particulière, il faudrait *enlever de la même Charte, ou les modifier, les passages susceptibles d'empêcher le Québec, comme province du Canada, d'appuyer par les politiques d'emploi et d'achat de son gouvernement les efforts de sa population pour améliorer le niveau de l'emploi*.

2.1.4. Pour ce qui est du *partage des pouvoirs*, les changements à faire sont suggérés dans les documents fédéraux-provinciaux officiels du Québec depuis plus de vingt ans. Je ne les énumère donc pas car ce serait beaucoup trop long puisque le Québec a fait de cette question, sous tous les gouvernements depuis 1960, la clef de la révision constitutionnelle. J'attire cependant l'attention sur un danger possible. Il s'agit de ce raisonnement, qui pourrait devenir une dangereuse méthode de négociation, selon lequel rien n'empêcherait le Québec, à la rigueur, à consentir à la centralisation, vers Ottawa, de certains des pouvoirs économiques actuels des provinces pourvu qu'en échange les autres gouvernements acceptent un accroissement ou une confirmation des pouvoirs culturels du Québec. Cette façon de voir les choses signifie, au fond, que ce qui nous importe exclusivement, à nous Québécois, ce sont les sujets culturels, puisque le domaine de l'économie, de la finance et des affaires en général nous est naturellement moins accessible

parce que normalement contrôlé par d'autres que nous. Or voilà justement une perception contraire à l'évolution du Québec depuis le début des années 1960. En outre, ce qui est encore plus grave, le *quid pro quo* culture-économie donnerait à Ottawa, cette fois avec le consentement du Québec, toute latitude pour adopter dans l'avenir n'importe quel Bill S-31.

2.1.5. Quant au droit de retrait maintenant incorporé à la formule d'amendement, *la justice et la logique exigeraient qu'on étende la compensation financière à tous les domaines où son absence équivaudrait à pénaliser le Québec* lorsqu'il tiendra à respecter sa conception du fédéralisme, en conservant sous sa juridiction des compétences que les autres provinces consentiraient éventuellement à transférer à Ottawa. Conformément au principe de la dualité, il faudrait prévoir, pour le Québec, un *droit de veto*, celui-ci ne s'appliquant cependant qu'aux institutions centrales du fédéralisme.

Sur le droit de retrait quant au partage des pouvoirs, je voudrais dire en passant, brièvement, quitte à y revenir à un autre moment, combien il serait erroné, pour quelque gouvernement québécois que ce soit, de s'imaginer qu'un veto lui serait en pratique supérieur. Le droit de retrait est beaucoup plus flexible, peut s'utiliser dans les grands et petits dossiers et, à la longue, finira par singulariser le Québec, même à l'intérieur du cadre fédéral actuel. Le veto, à cause justement de son caractère solennel et de l'odieux inévitable qu'il impose au Québec lorsqu'il bloque l'évolution désirée par le reste du Canada en ce qui le concerne, ne peut être utilisé que dans les cas véritablement spectaculaires de centralisation, impliquant des pans entiers de juridiction provinciale, situation peu fréquente. Et même dans ces cas on peut imaginer un gouvernement du Québec qui, par manque de conviction ou de courage, hésitera à passer pour une sorte d'empêcheur de danser en rond aux yeux des autres provinces ou d'Ottawa. J'ai déjà personnellement vécu deux situations où le Québec a dû faire faux bond à ses partenaires, la première fois dans le cas de la formule Fulton-Favreau sous M. Lesage, la seconde fois dans le cas de la Charte de Victoria, en 1971, sous M. Bourassa. Chaque fois, surtout la seconde car le Premier ministre de l'époque avait, sur place, donné la nette impression d'être d'accord avec la Charte, il s'en est fallu de peu que, plutôt que de dire NON, le Québec ne s'engage dans un maquignonnage où il aurait, de lui-même, cédé des pouvoirs permanents en échange d'arrangements administratifs par définition temporaires. Tout cela, pour moi en tout cas, démontre que le droit de veto est loin d'être la protection idéale que d'aucuns y voient. Il impose un tel fardeau au Québec qu'on risquerait fort de ne pratiquement jamais y recourir.

À cet égard, je crois que l'insertion, dans la formule d'amendement d'un droit de retrait quant au partage des pouvoirs, est un avantage non négligeable pour le Québec, un avantage accidentel peut-être, mais quand

même réel. La consécration constitutionnelle du droit de retrait, je le reconnais volontiers, est plus que rare dans un état fédéral ; sauf erreur, ce droit n'existe pas dans d'autres fédérations, en tout cas pas comme ici. Qu'Ottawa, qui s'y était opposé avec vigueur pendant des mois, ait dû en définitive l'accepter s'explique probablement par la frénésie des négociations nocturnes de novembre 1981 dont on a soigneusement exclu le Québec et aussi, fait moins connu, par une évidence qui a certainement influencé les négociateurs fédéraux : la majorité des provinces, notamment toutes celles de l'Ouest, se refusaient, depuis le début de la ronde de négociations 1980-81, à conférer à quelque province que ce soit un droit de veto comme celui qu'Ottawa envisageait dans la formule initialement proposée. L'acceptation du principe du retrait par les fédéraux est donc, selon toute probabilité, une de leurs concessions de dernière minute grâce auxquelles neuf provinces finirent par se soumettre à la démarche jusque-là unilatérale d'Ottawa. Cependant, comme on craignait la portée de ce droit et qu'on voulait en quelque sorte punir toute province, en l'occurrence le Québec, désireuse d'y recourir, on l'amputa, toujours en l'absence voulue du Québec, d'un mécanisme essentiel : la compensation financière. Heureusement, cette compensation fut ensuite rétablie partiellement par la Chambre des communes, à cause de l'insistance des Conservateurs. Actuellement, elle ne vaut que pour l'éducation et les matières culturelles, sauf que la logique de cette correction porte à conclure qu'il n'y a désormais rien d'anormal à exiger qu'elle s'étende également aux autres compétences constitutionnelles. Car si, comme on l'a dit à l'époque, l'acceptation de la compensation financière en éducation et en culture découlait de l'intérêt vital que les Québécois voient dans ces domaines, il n'en reste pas moins que cet intérêt vital ne se limite nullement à cela.

2.1.6. J'en viens maintenant à la *Cour suprême*. N'étant pas juriste, il m'est assez difficile de me prononcer sur ce que devraient être le rôle et la composition de la Cour suprême, ou sur la façon idéale dont les juges devraient être désignés. Je n'ai que deux commentaires à formuler.

Il ne faut d'abord jamais oublier que les juges ont à prendre des décisions en se fondant sur l'interprétation d'une constitution qui est, depuis l'origine et de l'avis d'à peu près tout le monde, de tendance centralisatrice. Pour reprendre un mot assez célèbre, si la Cour suprême paraît être comme la tour de Pise et qu'elle penche d'un côté, c'est en fait parce que la loi fondamentale du Canada lui donne cette orientation. C'est pourquoi j'ai toujours considéré personnellement que *c'est moins la Cour qui doit être corrigée que la constitution elle-même*.

La composition de cette Cour pourrait aussi refléter la dualité du Canada, sauf qu'il s'agirait ici d'une dualité juridique, et non pas de la

véritable dualité sociologique et démographique. À ne pas confondre. Cela dit, certains ont pensé que le problème serait grandement résolu si la Cour comprenait davantage de juges provenant du Québec. Pour moi, il n'y aurait rien de magique ou d'automatique dans une telle réforme si j'en juge par les effets qu'a eus sur le Québec la présence massive à Ottawa de députés et de ministres du Québec.

2.1.7. Pour ce qui est du Sénat, j'applique un raisonnement qui me paraît très simple, d'aucuns diront simpliste, mais selon moi il s'adresse au cœur du problème.

Ou bien le Sénat futur a pour rôle et mission prioritaires de défendre et promouvoir les intérêts des provinces, en reflétant aussi la dualité canadienne, ou bien il est un organe de plus au service du gouvernement central, ou bien il demeure une instance aussi peu perturbante que c'est le cas maintenant. Je prends pour acquis que c'est le premier rôle qui serait dorénavant indiqué. Autrement mieux vaudrait carrément l'abolir.

Si, donc, ce premier rôle est retenu, il faut en proposer et en accepter les conséquences. Ainsi, selon moi, *il serait nécessaire que tous ses membres en soient choisis par les provinces*. Je dis bien « choisis » et non élus, car *l'élection des sénateurs conduirait fatalement à la partisanerie politique habituelle*, en plus de faire courir au Canada le risque évident de susciter, au Sénat, un autre secteur de gouvernement jouissant de sa propre légitimité et qu'il suffirait à Ottawa de consulter (on sait ce que cela peut signifier), pour qu'il devienne ensuite moins indiqué de le faire auprès des gouvernements des provinces eux-mêmes. Ce danger n'est pas à négliger.

Les sénateurs étant choisis par les provinces, pour un terme qui pourrait être de six ans, combien devraient provenir du Québec et combien devraient être francophones ? Si on veut vraiment respecter la dualité canadienne et le caractère propre du Québec, point d'appui de cette dualité, *il serait essentiel que le nombre de sénateurs québécois soit plus que proportionnel à la population du Québec*. On me répondra que cela commence plutôt mal puisque la représentation proposée dans le récent rapport sur la réforme du Sénat réduit la proportion des sénateurs du Québec comparativement à la situation actuelle. Quant au nombre de sénateurs francophones, là aussi il devrait y avoir une représentation plus que proportionnelle, ce qui arriverait nécessairement si on donnait au Québec la place que je suggère.

L'idée d'un veto sur les matières linguistiques n'est pas mauvaise, encore que les occasions d'y recourir me paraissent ne pas devoir être très fréquentes. De plus, ce genre de veto est fondé sur l'idée que, traditionnellement et normalement, ainsi que je l'ai rappelé ailleurs, les francophones sont exclusivement préoccupés par les questions de langue et de culture, ce

qui est loin d'être le cas. En somme, *les pouvoirs du Sénat devraient être assez puissants pour protéger efficacement les compétences des provinces*, pas seulement les droits linguistiques des citoyens. Pour prendre un exemple courant, je verrais très bien un Sénat renouvelé bloquer un Bill C-3 et, surtout, ne jamais consentir à présenter une loi comme S-31.

2.1.8. Sur le plan des mécanismes fédéraux-provinciaux, j'aurais trois observations à formuler.

La première est qu'on devrait éviter de confondre les instances et les fonctions. Par conséquent, il faut repousser la tentation toujours présente de faire participer aux conférences fédérales-provinciales les représentants de divers corps publics ou privés, comme les municipalités et les syndicats, autrement que comme membres soit des délégations provinciales, soit de la délégation fédérale.

La seconde observation concerne le président des conférences. Je crois qu'on devrait instaurer une nouvelle politique qui consisterait à ne pas d'office confier ce rôle au Premier ministre du Canada ou à un ministre fédéral. Il pourrait y avoir un président permanent et neutre, choisi par l'ensemble des gouvernements, ou une rotation de la présidence. De la façon dont la présidence fonctionne actuellement, il est indéniable qu'il en résulte un avantage à mon avis indu pour les porte-parole fédéraux par rapport à ceux des provinces.

La troisième observation concerne la télédiffusion des conférences fédérales-provinciales. Je pense que, sauf circonstances vraiment exceptionnelles, on devrait s'en tenir à des conférences à huis-clos. De toute façon, même si la télédiffusion des débats a pour but officiel d'informer la population, les négociations significatives ne se font jamais en public. Par contre, la présence de la télévision oblige chaque participant à présenter son numéro de spectacle de sorte que l'adhésion ou non du public aux thèses défendues résulte, le plus souvent, bien davantage de l'image offerte que de la substance même des discussions. En plus, la télédiffusion des messages de chacun exige un temps considérable qu'on pourrait consacrer à autre chose. Quoi qu'il en soit, même si les débats fédéraux-provinciaux étaient en principe ultra-secrets, le nombre élevé des participants et le fait qu'ils soient politiciens contribueront toujours à conférer un sens fort relatif et très fragile à la notion de huis-clos. À la longue rien d'important ne réussirait à être caché au public.

Voilà donc les commentaires et propositions que je voulais esquisser sous la rubrique : *ce qui devrait être fait*. Reste maintenant à savoir ce qui peut être fait.

## 2.2 Ce qui peut être fait

Cette partie de mon intervention sera de loin plus brève que la précédente. Je n'ignore pas en effet que l'énumération des domaines où des réformes majeures s'imposeraient conduit facilement à penser qu'il est irréaliste, à cause du nombre, de l'étendue et de la signification de ces réformes, d'espérer qu'elles seront acceptées par les autres gouvernements au Canada. Plusieurs des propositions faites ici ont déjà été avancées par le Québec à un moment ou à un autre depuis vingt ans, mais jamais aucune d'entre elles n'a favorablement été reçue par ses partenaires. La raison en est bien simple : leur mise en œuvre transformerait tellement le Canada et le fonctionnement du régime fédéral que le reste du Canada serait obligé de se soumettre à une conception du pays étrangère à ses aspirations. Comme il ne peut ni ne veut se soumettre à une telle concession, comme il est majoritaire, comme la constitution actuelle favorise le maintien et la consolidation d'un gouvernement central tout-puissant, comme la formule d'amendement exige, pour tout changement au partage des pouvoirs, que six autres gouvernements provinciaux et Ottawa soient d'accord, comme le Canada anglais a l'impression que le problème constitutionnel a été résolu par le rapatriement en 1982, comme il croit que les Québécois n'ayant pas encore accepté la souveraineté-association ont, de ce fait même, opté pour le type de fédéralisme que lui-même préconise, il va donc de soi que, s'il y a des concessions à faire quelque part sur les espérances constitutionnelles, c'est au Québec qu'il revient de les consentir. Dans cette perspective, il va de soi non seulement que les éléments de l'énumération faite ici sont condamnés à être rejetés globalement, peu importe qui exerce le pouvoir à Ottawa ou à Québec, mais en outre que la réalisation d'une partie d'entre eux, ou peut-être même d'un seul, n'est pratiquement pas envisageable par les autres gouvernements au Canada. Ce qui revient à dire que ni l'approche globale, ni la méthode sectorielle, ni la patience, ni la persuasion, ni l'insistance ne conduiront à des changements constitutionnels susceptibles de modifier les grands équilibres traditionnels du régime. À la rigueur, il pourra y avoir des arrangements administratifs, pourvu que ceux-ci n'aient aucun caractère de permanence et qu'ils ne s'appliquent pas uniquement au Québec. On peut même imaginer un changement de style dans les relations intergouvernementales, à condition qu'une telle innovation n'affecte pas la dynamique du fédéralisme actuel et ses tendances séculaires.

Est-ce faire preuve de pessimisme ou de défaitisme de m'exprimer comme je viens de le faire ? Non, je crois que c'est plutôt faire preuve de réalisme, de ce réalisme qui doit justement découler des leçons apprises pendant les vingt dernières années de débats constitutionnels et qui exclut toute illusion.

Dans cette perspective, quelle peut être la portée des réformes qui pourraient quand même être apportées aux institutions centrales du Canada, le Sénat par exemple, même si elles ne correspondent pas aux objectifs indiqués ici ?

Il doit d'abord être clair qu'une réforme du Sénat, qui n'ira jamais très loin de toute façon pour les raisons que je viens d'évoquer, ne peut en aucune manière ni être, ni passer pour être un substitut plausible à la révision constitutionnelle que le Québec désirait.

Comme elle ne peut être ce substitut, il faut cependant l'empêcher de devenir un obstacle de plus aux aspirations québécoises. Là-dessus, paradoxalement, je ne suis pas trop inquiet car, au moment même où nous parlons, rien de ce qui fait le Québec réel n'est entré en ligne de compte dans les gestes constitutionnels de 1981-82, ni avant. Rien n'est formellement reconnu, rien n'est admis. Même si on perpétuait cette négation dans le cas du Sénat, ce ne sera pas plus grave que ce qui existe maintenant.

### 2.3 L'avenir

Je voudrais, en terminant, aller au delà du cas du Sénat et poser tout le problème de la constitution actuelle du Canada. Il s'agit là d'un dossier dont j'ai eu directement à m'occuper pendant plusieurs années, mais dans lequel je n'ai plus et n'aurai plus de responsabilités. Je souhaite cependant que jamais aucun gouvernement du Québec ne pose de gestes officiels l'amenant, même insensiblement, à ratifier une constitution qui a été fabriquée par et pour le Canada anglais, en l'absence organisée du Québec. Cette ratification exigerait des améliorations substantielles au Canada Act ; elles ont déjà été formulées par l'Assemblée nationale du Québec sauf que, compte tenu des obstacles à prévoir, personne ne peut dire ni si, ni quand les correctifs nécessaires pourront être intégrés au texte de la constitution. D'ici là, il faut que le rejet, par le Québec, d'une telle loi fondamentale demeure comme un symbole tangible des promesses non respectées.

Au fond, si on rassemble les principaux éléments de la problématique, l'image est à peu près la suivante. Par leur choix référendaire de 1980, les Québécois n'ont pas, du moins pour le moment, opté en faveur d'une démarche différente de celle suivie par le Québec jusque-là. Ils ont préféré conserver le cadre politique actuel et, éclairés par des promesses en ce sens, ils ont fait confiance à l'évolution graduelle de ce régime vers les améliorations désirées, c'est-à-dire vers le fédéralisme renouvelé. Or cette option, telle que comprise au Québec, n'a pas été traduite dans la réalité, ni en partie, ni en totalité, ni après le référendum, ni avant, et elle ne le sera jamais. D'ailleurs, aujourd'hui plus personne ne propose cette option car les

politiciens d'allégeance fédéraliste, s'ils l'ignoraient avant, savent désormais que cette option n'a pas d'avenir. Qui plus est, le résultat du référendum a été interprété par les autres provinces et par Ottawa, non pas comme un désir de réformes majeures à l'intérieur d'un régime qu'on acceptait de maintenir, mais comme une adhésion pure et simple à la conception canadienne-anglaise du fédéralisme et aux conséquences que cette conception suppose. À la lumière des événements des deux ou trois dernières années, il aurait été plus sage, pour les tenants du fédéralisme renouvelé, de répondre OUI au référendum, en espérant que la résistance et l'inertie du Canada anglais et du gouvernement fédéral auraient maintenu le régime en deçà de la souveraineté-association, car, en votant NON, ils ont provoqué un résultat qui s'est situé bien en deçà du fédéralisme renouvelé. C'est la dynamique de leur propre option qu'ils ont alors stérilisée, les autres gouvernements au Canada et les citoyens des autres provinces ayant choisi de voir dans ce NON le rejet, par les Québécois eux-mêmes, des positions trop réformatrices avancées par leur propre gouvernement entre 1960 et 1976. Bien sûr, ce que j'exprime ici peut sembler être une simplification outrée de la réalité, mais le problème est précisément que dans le domaine politique, à cause du jeu de la psychologie collective et des réactions élémentaires, la simplification est la règle et la nuance l'exception.

Ainsi donc, la voie de la souveraineté-association n'est pas ouverte, celle du fédéralisme renouvelé est fermée. On sait également qu'il ne se trouve rien de stable au bout de la route qui conduit aux arrangements administratifs. Curieusement, la seule voie constitutionnelle qui reste au Québec, dans le cadre actuel, pour affirmer sa spécificité est d'ordre négatif : il s'agit de l'utilisation de ce droit de retrait que lui reconnaît maintenant la nouvelle formule d'amendement. Mais le recours à ce droit présume qu'on est en face de transferts de compétences acceptés par les autres provinces en faveur d'Ottawa. Cette situation a peu de chance toutefois d'être très fréquente. Ottawa dispose déjà et fort légalement des grands pouvoirs d'intervention grâce auxquels il ne sera peut-être pas souvent nécessaire de modifier formellement le partage des compétences. Par contre, personne ne peut imaginer que de telles modifications sont pour autant exclues. J'ai déjà dit, plus haut, que nous vivions actuellement une des périodes les plus intenses de velléités centralisatrices fédérales. Ces tentatives apparaissent dans divers projets de loi fédéraux. Le jour n'est peut-être pas loin, par exemple à la suite du rapport de la Commission MacDonald, où Ottawa devra placer le problème sur le terrain constitutionnel, donc ouvertement, plutôt que d'essayer indirectement d'arriver à ses fins à l'occasion de lois diverses ou lors de la renégociation d'ententes fédérales-provinciales. Si une telle évolution se concrétisait, le droit de retrait s'avérerait être d'une portée considérable car il est beaucoup plus facile d'y recourir que d'imposer, à partir du Québec,



un veto au reste du Canada. On comprend pourquoi, vue dans l'optique définie ici, je considère que l'existence de ce droit donne au Québec, à l'intérieur du présent régime, une latitude relative qu'il ne faut pas minimiser.

Évidemment, l'exercice de ce droit n'est pas actuellement accompagné d'une compensation financière dans tous les cas où celle-ci devrait s'appliquer. Si cette lacune n'est pas corrigée, cela signifie, tant que le régime fédéral existera, que le Québec risquera parfois d'être traité injustement lorsque certains de ses gestes correspondront à sa conception du fédéralisme, c'est-à-dire lorsqu'il refusera la centralisation constitutionnelle. Dans un tel cas, c'est le régime lui-même qui paraîtra odieux ; on devra, tôt ou tard, finir par régler la question.

Les perspectives constitutionnelles, à l'intérieur du présent régime fédéral, ne sont donc pas particulièrement stimulantes pour le Québec, c'est le moins qu'on puisse dire. Le code génétique du régime le veut ainsi, bien au-delà des personnalités exerçant, à un moment ou l'autre, le pouvoir à Ottawa ou dans les provinces.

Malgré tout, à la réflexion, on dirait qu'il y a quelque part un paradoxe, peut-être même une énigme.

Ce régime, on le sait, ne tolère bien le Québec, seule province francophone, que s'il se comporte comme n'importe quelle province anglophone dans ses critiques et réclamations politiques. Il a toujours rejeté comme corps étrangers les projets de réforme s'inspirant de la vision québécoise du fédéralisme, peu importe qui a pu les formuler et comment.

Pourtant les francophones du Canada peuvent parfois faire des progrès. Ainsi, au cours des dernières années, à cause de la poussée québécoise et pour la neutraliser, le régime a permis un usage plus étendu du français au niveau fédéral. Pour beaucoup de Canadiens anglais, il s'agissait là moins d'un geste de justice que d'une concession destinée à tranquilliser une fois pour toutes une minorité devenue agaçante. Cette attitude explique pourquoi, si les francophones hors Québec insistent vraiment longtemps, pendant des générations, s'ils sont patients et pas trop exigeants, on peut à la rigueur venir à leur consentir la reconnaissance de certains droits limités. On préférerait normalement ne pas les enchâsser dans la constitution. S'il faut le faire, on exige que les francophones soient assez nombreux pour justifier le respect de ces droits et localement assez forts pour obliger les politiciens et les électeurs en général à les concrétiser. Cette condition requiert une concentration de francophones qui n'existe pas dans la plupart des provinces. De toute façon, les anglophones ne sont pas du tout pressés et, plus le temps passe, plus s'aggrave l'assimilation des francophones. Pourquoi alors tenter de résoudre aujourd'hui un problème qui disparaîtra de lui-même demain ?

C'est aussi dans ce régime fédéral que, par la constitution rapatriée, Ottawa et les neuf provinces anglophones ont réduit, en matière d'enseignement en langue française, la marge de manœuvre du seul gouvernement francophone en Amérique du Nord, le tout pour consolider la minorité québécoise de langue anglaise.

Par contre, le régime n'empêche pas certains francophones de devenir des personnages importants et influents, capables même, par exemple et pour un temps, de maintenir un *French Power* à Ottawa.

Comment expliquer ces incohérences ? À mon avis, il n'y a justement pas d'incohérences. Celles-ci disparaissent en effet dès qu'on dispose de la clef de l'énigme apparente dont je parlais il y a un instant.

Dans sa dynamique actuelle et vu le rapport de forces sur lequel il est fondé, *le présent régime politique ne peut fonctionner au goût de la majorité que dans la mesure où les Québécois francophones acceptent de faire partie de la plus importante minorité ethnique d'un Canada multiculturel*. Si les Québécois consentent à être ainsi définis et perçus, en somme si eux et les autres francophones ne manifestent pas d'autres ambitions que d'améliorer leur sort individuel, alors les Canadiens anglais peuvent ne pas être nécessairement hostiles, s'il le faut vraiment, à reconnaître aux francophones certains droits personnels pourvu, bien sûr, que l'application concrète de ces droits ne perturbe pas indûment les institutions et les coutumes de la majorité canadienne. Dans ce cas on est même prêt à accepter que des Canadiens français jouent un rôle important au niveau fédéral et même dans les affaires puisqu'il y a là un double avantage. D'une part, cela démontre qu'on laisse un rôle enviable à des représentants de la plus grande minorité ethnique du Canada qui n'a plus, dès lors, à trop se plaindre du sort qu'on lui fait. D'autre part ces représentants consentent à jouer le jeu et tiennent au pouvoir qu'ils acquièrent ainsi ; par conséquent ils sont bien placés pour freiner les velléités autonomistes et les législations linguistiques non tolérables du Québec.

Si au contraire, plutôt que de se contenter d'un statut modeste et, somme toute, peu contraignant pour le régime, celui de membre de la plus grande minorité ethnique du Canada, les Québécois francophones veulent agir en tant que peuple, s'ils veulent acquérir davantage de pouvoirs politiques et d'autonomie pour leur communauté nationale, s'ils cherchent à réduire l'emprise d'Ottawa sur cette communauté, en fait s'ils nourrissent le dessein de se comporter en société distincte et d'en faire formellement reconnaître le caractère particulier dans la constitution et les institutions canadiennes, alors toute démarche en ce sens, même si elle admet le maintien du régime fédéral, est, pour Ottawa et le reste du Canada, hérétique et dangereuse. Elle doit donc être repoussée. C'est exactement ce qui est arrivé,

comme le prouvent les leçons à tirer de l'expérience québécoise et canadienne de révision constitutionnelle.

En un sens, on peut dire que le fédéralisme actuel peut s'accommoder beaucoup mieux des Canadiens français que des Québécois.

Comme le fédéralisme n'est pas renouvelable dans le sens où nous l'avons toujours entendu au Québec, il reste deux grandes options, chacune offrant ses avantages et ses inconvénients.

D'un côté, bien sûr, demeure l'accession éventuelle à la souveraineté. Elle peut se réaliser graduellement ou non, être totale ou partielle, mais dans tous les cas elle devra nécessairement être fondée sur l'accord de la population. Cette option n'a pas encore été acceptée et, depuis le début, je n'ai jamais caché que je ne savais ni quand, ni dans quelle mesure elle se concrétisera. Elle permet cependant de conserver l'avenir ouvert et l'espoir vivant.

De l'autre côté, il y a l'acceptation, par les Québécois francophones, de faire partie non pas d'un des peuples fondateurs, mais de la plus importante minorité ethnique du Canada. Jusqu'en 1981 on pouvait imaginer la possibilité de modifier le régime fédéral de façon à concilier le fédéralisme et la reconnaissance pratique de cette société distincte dans une véritable dualité canadienne qui se serait traduite dans le partage des pouvoirs et le fonctionnement des institutions. Or la nature même du régime fédéral canadien et la conception qu'a du Canada la majorité anglophone du pays excluent, on le sait, cette possibilité.

Être membre de la plus importante minorité ethnique d'un pays comporte parfois des avantages et un tel statut ne signifie pas automatiquement que les individus qui font partie de la minorité sont condamnés à disparaître ou sont toujours malheureux. Toutefois, ce statut leur interdit de disposer par eux-mêmes et pour eux-mêmes d'instruments, d'outils et de moyens politiques dont le contrôle et l'utilisation leur confèreraient, du point de vue de la majorité, une trop grande liberté d'action et, en conséquence, une trop grande puissance. En somme, le statut de minoritaires n'exclut pas une certaine marge de manœuvre au sein de l'ensemble dans lequel les minoritaires sont intégrés, mais, précisément parce qu'il s'agit d'un ensemble, ce statut entraîne une soumission inévitable aux règles, aux balises et aux limitations émanant de la majorité qui en contrôle la bonne marche.

Si, individuellement, des minoritaires peuvent faire leur marque auprès des majoritaires, si on peut tolérer de leur part diverses initiatives, même des caprices, ils doivent tout de même respecter de façon absolue une exigence fondamentale quoique tacite : ne jamais profiter de la tolérance dont ils sont l'objet pour favoriser un transfert permanent de pouvoirs vers la minorité

dont ils proviennent, car c'est alors l'équilibre de l'ensemble et le rapport de forces sous-jacent qui seraient en cause, aboutissement que la majorité ne peut admettre. Dans cette perspective, pour les majoritaires, l'idéal est un minoritaire qui réussira à contenir sa minorité ; on le préférera même alors à un majoritaire bon teint mais jugé trop conciliant.

Dans n'importe quelle société, il se trouve peu de minoritaires pour oser ouvertement proposer à leurs compatriotes un statut aux horizons aussi bornés. À mon avis, cela résulte soit de l'inconscience, soit de la dissimulation. Il est en effet possible que des minoritaires en place ou ceux qui aspirent à les remplacer aussi bien que ceux qui les appuient, ne se rendent honnêtement pas compte, vu qu'eux ont réussi individuellement à se réaliser ou qu'ils espèrent y arriver, que leur comportement et leur action politique confirment leurs compatriotes dans une position d'éternels seconds, tributaires des lois, règlements et modes conçus par la majorité ou acceptés par elle. Par contre, il doit certainement se trouver quelque part des minoritaires en place suffisamment conscients pour fort bien savoir de quoi il retourne. Ce que je reproche à ces derniers, qui sont souvent les premiers à souligner les difficultés que comporterait l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, c'est de ne jamais décrire les effets prévisibles de leurs propres choix occultes.

Ces gens peuvent sincèrement croire que mieux vaut, pour les Québécois francophones en particulier, faire partie de la plus grande minorité ethnique d'un Canada multiculturel que d'espérer améliorer leur sort personnel et collectif par la recherche de la souveraineté. C'est une option qui se défend et qu'on a parfaitement le droit de proposer. Encore faut-il en expliquer les conséquences réelles et surtout pas la présenter comme une forme de fédéralisme renouvelé.

Ce sont des choses comme celle-là qui ont toujours été esquivées dans le débat politique canadien. Je veux bien qu'on discute des avantages, inconvénients, problèmes et solutions reliés à l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté, je veux bien qu'on analyse toutes les formes de la souveraineté. Mais il me semble qu'on devrait également faire ressortir le contenu et les retombées de l'autre option, celle qu'on applique actuellement mais en prenant soin de ne pas le dire : la minorisation tranquille.